

Kommunrevisionen  
Falun kommun

2016-05-09

För yttrande:  
Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden

För kännedom:  
~~Kommunstyrelsen~~  
Kommunfullmäktige

### Revisionsrapport – Granskning, upphandling av asfalteringstjänster

På uppdrag av Falu kommuns revisorer har KPMG gjort en granskning av upphandling av asfalteringstjänster i de två upphandlingarna som benämns "Återställning schakt" och "Pott-hål Norr".

I revisionsrapporten som bifogas framgår några väsentliga iakttagelser och rekommendationer. Vår förhoppning är att Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden snarast möjligt följer de lämnade rekommendationerna.

Några rekommendationer är:

- Nämnden bör upprätta rutiner för att säkerställa och kontrollera att försiktighetsprincipen nyttjas i upphandlingssammanhang och att LOU efterlevs.
- Nämnden bör överväga om brottsanmälan ska upprättas med anledning av tjänstemans agerande.
- Nämnden bör säkerställa att fastställd delegationsordning efterlevs.

I övrigt hänvisar vi till tidigare lämnade rekommendationer vid granskning av den gemensamma nämnden för upphandling:

- Att riktlinjer för direktupphandlingar uppdateras och implementeras i kommunen vad gäller dokumentationskrav för direktupphandlingar över 100 tkr enligt Lag om ändring i lagen om upphandlingar från 2014.
- Att kommunen ansvarar för och sammanställer direktupphandlingar i kommunen i enlighet med den gemensamma upphandlingspolicyn.
- Att kommunen ansvarar och genomför kontroller kring inköp och upphandling som inte utförs av UHC. Detta bör ske genom att det klargörs vilka kontroller som utförs av UHC och vilka kontroller som bör utföras av kommunen.

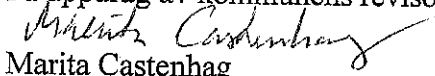
Revisionen önskar att Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden lämnar ett yttrande över bifogad revisionsrapport senast den 24 augusti 2016.

Med vänlig hälsning

Leif Bergh

Ordf. Kommunrevisionen

På uppdrag av kommunens revisorer



Marita Castenhag

Kommunal Yrkesrevisor

KPMG AB



Falu kommun

Granskning, upphandling av  
asfalteringstjänster  
Revisionsrapport

KPMG AB  
*13 mars 2016*  
*Antal sidor: 13*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	3
5.	Revisionskriterier	3
5.1	Direktupphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU)	3
5.2	Falu kommuners regler för direktupphandling	3
5.3	Relevanta avtal med leverantörer	4
6.	Ansvarig nämnd	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	5
9.	Granskningens resultat	5
9.1	Genomförande av direktupphandling	5
9.2	Dokumentation	7
9.3	Beslut	7
9.4	Återrapportering till nämnd	7
10.	Sammanställning och kommentarer	10

## 1. Sammanfattning

KPMG har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska upphandlingen av två asfalteringsarbeten som upphandlats i form av direktupphandling under 2015.

Revisionen har tidigare uppmärksammat att brister har funnits i olika upphandlingsförfaranden. Revisionen bedömer att det finns en icke försumbar risk för att upphandlingar inte hanteras på ett korrekt sätt, vilket är väsentligt ur både ekonomisk- och förtroendemässig synpunkt. Att stor vikt bör läggas vid dessa frågor har visat sig med de konsekvenser tidigare brister inneburit för kommunen.

Den 2 oktober 2015 tecknade Falu kommun två olika avtal med Peab Roads AB, benämnda "Återställning schakt" och "Potthål Norr". Avtalen tecknades efter direktupphandling. NCC Roads ansökte om överprövning av giltigheten av de två avtalen. Förvaltningsrätten finner det troligt att upphandlingen har delats upp i syfte att kringgå bestämmelserna i LOU. Enligt förvaltningsrätten bör det samlade värdet av kontraktens arbetena beaktas, vilket innebär att dessa överstiger den gräns som ställs upp för direktupphandling i LOU. Förvaltningsrätten fann därför att Falu kommun inte har haft rätt att använda direktupphandling på grund av kontraktets värde och avtalen ogiltigförklarades.

I granskningen redogör vi för ärendets gång och konstaterar att:

Falu kommun gjorde två felaktiga upphandlingar ("Potthål norr" och "återställning av schakt") och följde inte Lagen om offentlig upphandling (2007:1091). De två upphandlingarna uppvisar stora likheter med varandra och eftersom det är inte enbart det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret, borde Falu kommun ha insett att dessa avtal är ogiltiga.

KPMG instämmer således i förvaltningsrättens dom att kommunen inte följt upphandlingsreglerna i Lagen om offentlig upphandling (2007:1091).

Ärendet var känt av högre tjänstemän och politisk ledning. De ställde sig dock tveksamma till förförandet, något som inte togs hänsyn till av chefen för trafik- och markenheten.

Vidare konstaterar vi att, om avtalen varit giltiga, så har inte delegationsordningen följts, då de avtalade beloppen översteg det som avtalstecknaren hade delegation på. Avtalen skulle ha undertecknats av förvaltningschef. Det framkommer även att chefen för trafik- och markenheten delgett förvaltningschef, nämndsordförande och jurist felaktig information då han meddelade att kontraktssummorna understeg tio prisbasbelopp.

Vid granskningen av de anbud som inkom för "återställning av schakt" framkommer även att Peabs bud från början var 693 000:-. När avtalet sedan undertecknades var det till summan av 503 000:-. Vid ett korrekt förfarande hade upphandlingen här behövts göras om. Varje anbudslämnande företag ska ges samma möjlighet som Peab gavs att anpassa sitt anbud efter de nya förutsättningarna.

Utifrån dessa konstateranden vill vi påpeka vikten av att Falu kommun i upphandlings-sammanhang nyttjar försiktighetsprincipen. I och med att upphandlingar har varit en aktuell fråga i kommunen under flera år, bedömer vi det som viktigt att vid tveksamma fall, hellre väljer ett förfarande som inte är i någon gråzon, utan strävar efter att noggrant följa det rådande regelverk som finns.

## 2. Bakgrund

KPMG har av Falu kommuns revisorer fått i uppdrag att granska upphandlingen av två asfalteringsarbeten som upphandlats i form av direktupphandling under 2015.

Revisionen har tidigare uppmärksammat att brister har funnits i olika upphandlingsförfaranden. Revisionen bedömer att det finns en icke försumbar risk för att upphandlingar inte hanteras på ett korrekt sätt, vilket är väsentligt ur både ekonomisk- och förtroendemässig synpunkt. Att stor vikt bör läggas vid dessa frågor har visat sig med de konsekvenser tidigare brister inneburit för kommunen.

Falu kommuns revisorer önskar utifrån detta att granska de upphandlingar som genomförts av asfalterings tjänster. Granskningen kommer att ligga till grund för ansvarsprövningen av 2015 års verksamhet och revisionens fortsatta planering av granskningsinsatser.

## 3. Syfte

Syftet med granskningen är att skriftligen dokumentera och sammanställa hur ärendet har hanterats av Falu kommun, de delfrågor som vi behandlat i granskningen är:

Hur har upphandlingen av de aktuella asfalteringsarbetena genomförts?

Vilken dokumentation finns i ärendet?

Vem har varit beslutsfattare?

Hur har återrapporteringen till nämnd gjorts?

Samstämmer tillvägagångssättet och besluten med Lagen om offentlig upphandling (2007:1091)

#### 4. Avgränsning

Granskningen omfattar ärendet om upphandling av asfalteringstjänster av PEAB i de två upphandlingarna som benämns "Återställning schakt" och "Pothål Norr".

#### 5. Revisionskriterier

Vi kommer att bedöma om ärendet hanterats enligt gällande lagstiftning och Falu kommuns regelverk, delegationsordningar och fullmäktigebeslut som är aktuella för ärendets art.

- Lag om offentlig upphandling 2007:1091 generellt och specifikt den reglering som finns kring direktupphandling
- Föreskrifter
- Interna regelverk, delegationsordningar och fullmäktigebeslut.
- För ärendet aktuella avtal med leverantörer

##### 5.1 Direktupphandling enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU)

För att direktupphandling (upphandling utan föregående annonsering) ska få tillämpas får kontraktets värde inte överstiga 28 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster. Detta värde uppgick under år 2015 till 1 806 427 kronor. Det innebär att gränsen för direktupphandling blir 505 800 kronor. Det är inte enbart det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret. Att en direktupphandling inte har något formkrav stämmer såtillvida att det inte finns något krav på hur en leverantör ska anlitas. Det finns dock, från och med 1 juli 2014, krav på att organisationen har riktlinjer för direktupphandling och krav på dokumentation för direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Den upphandlande enheten ska alltid utgå från de upphandlingsrättsliga principerna: principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag vid upphandling ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar undantaget som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.

Direktupphandling kan användas i följande fall:

- om avtalets värde inte överstiger 505 800 kronor enligt LOU (2015 års värden)
- om det finns synnerliga skäl
- om kriterierna för att få tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering är uppfyllda.

##### 5.2 Falu kommuners regler för direktupphandling

Falu kommun ingår i den överenskommelse som flertalet kommuner tecknat med UpphandlingsCenter i Ludvika. Direktupphandling ansvarar kommunen för själva, men det finns

avtal som ger möjligheten att söka stöd hos UpphandlingsCenter om så önskas. I den dokumentation som KPMG har tagit del av framgår att chef för trafik- och markenhet har delegation på att träffa ekonomisk uppgörelse med annan entreprenör samt anskaffa tjänster på upp till tio prisbasbelopp, vilket 2015 innebar 445 000.<sup>1</sup> Falu kommun har i frågan som denna granskning gäller, inte efterfrågat hjälp från UpphandlingsCentrum.

### 5.3 Relevanta avtal med leverantörer

I mars 2015 träffades ett avtal mellan Falu kommun och NCC Roads AB gällande beläggningsarbeten inom Falu kommun under tiden 2015-2017.

I september 2015 meddelade Falu kommun NCC Roads via en skrivelse att man häver avtalet.<sup>2</sup>

Falu kommun hävde avtalet med stöd av avtalsrättsliga grunder, eftersom Falu kommun ansåg att avtalet byggde på felaktiga förutsättningar och en otydlighet i NCCs anbud. Falu kommun skriver vidare att NCCs tolkning av avtalet innebär en merkostnad om mellan 30-40% av kontraktssumman. Falu kommun och NCC Roads hade försökt nå enighet via samtal, men inte lyckats. I skrivelsen står att "för kommunen handlar det också om tilliten till den part som man ingår avtal med. Det är vidare en principiell fråga för kommunen att kommunens resurser används på rätt sätt".<sup>3</sup>

Utöver detta hävda avtal finns också ett driftsavtal med NCC roads.

## 6. Ansvarig nämnd

Granskningen avser Miljö- och Samhällsbyggnadsnämnden.

Rapporten är sakgranskad av:

Chef för trafik- och markenheten

Förvaltningschef Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

## 7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudie av relevanta dokument

<sup>1</sup> Vidaredelegation Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen – miljö- och samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde, dnr: msn0020/15, s1

<sup>2</sup> "hävning av avtal", , ärendenr MSN0264/15-323, 20150909, , meddelat nämnd 150923 §149

<sup>3</sup> "hävning av avtal", , ärendenr MSN0264/15-323, 20150909, , meddelat nämnd 150923 §149

- Intervju med chef för trafik- och markenheten
- Intervju med konsult Falu kommun
- Intervju med förvaltningschef Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen

## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Maria Skalk, revisor under ledning av Magnus Larsson, certifierad kommunal revisor.

## 9. Granskningens resultat

Den 2 oktober 2015 tecknade Falu kommun två olika avtal med Peab Roads AB, benämnda "Återställning schakt" och "Potthål Norr". Avtalen tecknades efter direktupphandling.

NCC Roads ansökte om överprövning av giltigheten av de två avtalen. Till stöd för sin talan angav NCC följande: Kommunen har tilldelat kontrakten utan föregående annonsering enligt lagen om offentlig upphandling (2007:1091), NCC ansåg inte heller att det förelåg "synnerlig brådska" men om detta enligt rätten skulle föreligga så var denna brådska orsakad av Falu kommun själva. NCC påpekade också likheten i avtalen i fråga om slag och menade att de tillsammans överstiger gränsen för direktupphandling.

### 9.1 Genomförande av direktupphandling

Falu kommun gjorde bedömningen efter hävningen av grundavtalet med NCC att man hade behov av akuta åtgärder. Falu kommun ansåg att det förelåg synnerlig brådska att upphandla återställning av schakt för att undvika allvarliga personskador. Kommuner har ett strängt ansvar för sina vägar och vidtog därför en akut åtgärd för att undvika skador på väg och tredje man.<sup>4</sup>

En direktupphandling avseende utförandeentreprenad för potthål samt återställning av schakt gjordes. Enligt telefonintervju med chef för trafik- och markenheten, tillfrågades alla fyra stora aktörer i Dalarna. Arbetet med själva direktupphandlingen var, enligt chef för trafik- och markenheten, väl förankrat hos förvaltningschef och ordförande för miljö- och samhällsbyggnadsnämnd. Samverkan skedde även med tjänsteman vid Falu Energi samt jurist vid Falu Energi.<sup>5</sup> Vid kontakt med förvaltningschef framkommer en annan bild, via en mailkonversation mellan chef för trafik- och markenhet, förvaltningschef, nämndordförande och Falu kommuns jurist framkommer att såväl förvaltningschef som jurist ställt sig tveksam till förfarandet.

<sup>4</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2. Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s.6

<sup>5</sup> Telefonintervju med chef för trafik- och markenheten 20150205 kl. 8.20



Chef för trafik- och markenheten ansåg att arbetet var för stort för en aktör, därför delades arbetet upp i två upphandlingar – ”Återställning schakt” och ”Potthål Norr”.<sup>6</sup>

Efter att direktupphandlingen skickats ut till de fyra aktörerna visade sig Peab Asfalt AB vinna båda avtalen. NCC valde att inte lägga något anbud.<sup>7</sup> I mail från chef för trafik- och markenheten till förvaltningschef framkommer även att NCC skickat ett brev som svar på offerten där man förklarar att man ansåg att Falu kommun begick kontraktsbrott.

NCC hävdar till förvaltningsrätten att huvuddelen av de arbeten som Falu kommuns kontrakt med Peab Asfalt AB avser, omfattas av befintligt driftskontrakt med NCC.<sup>8</sup>

Förfrågningsunderlagen skickades ut via e-post till Svevia, Peab, Skanska och NCC Roads, anbudstiden var tio dagar.

#### **Potthål Norr:**

Peab: 505 500:-

Svevia: 1 124 900:-

Skanska och NCC roads lämnade inga anbud.

#### **Återställning av schakt:**

Peab: 693 000:-

Skanska: 1 243 550:-

Svevia: 1 540 350:-

Ncc Roads lämnade inget anbud.

I ett mail från chef för trafik- och markenheten, till ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden, förvaltningschef och Falu kommuns jurist meddelar chef för trafik- och markenheten den 20150929 att Peab vunnit direktupphandlingarna och att ”Kontraktsbeloppen **understiger** 10 prisbaslopp (445 000:-) för respektive område”. Vilket måste anses som felaktig information från chefen för trafik- och markenheten.

<sup>6</sup> Telefonintervju med chef för trafik- och markenheten 20150205 kl. 8.20

<sup>7</sup> Telefonintervju med chef för trafik- och markenheten 20150205 kl. 8.20

<sup>8</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2. Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s.6

## 9.2 Dokumentation

Ärendet är ändamålsenligt dokumenterat hos Falu kommun. Ärendet har hanterats mellan avdelningschef, förvaltningschef, representant för berört bolag och förtroendevald ordförande för berörd nämnd.

## 9.3 Beslut

- Grundavtalet mellan Falu kommun och NCC Roads är för Falu kommun undertecknad av ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden och kontrasierat av chef för trafik- och markenheten.<sup>9</sup>
- Tilldelningsbeslut för ovanstående avtalet är signerat av ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden.<sup>10</sup>
- Hävning av avtal NCC Roads AB- beläggningsarbeten, skrivelse till NCC. Undertecknat av ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden
- Beslut enligt 6 kap 36§ Kommunallagen (1991:900) att häva avtal med NCC Roads AB avseende beläggningsarbeten inom Falu kommun 2015-2017, undertecknat ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden
- Direktupphandling Potthål Norr, undertecknat av chef för trafik- och markenheten kontrasierat av konsult<sup>11</sup>
- Direktupphandling Återställning schakt, undertecknat chef för trafik- och markenheten, kontrasierat av konsult<sup>12</sup>

## 9.4 Återrapportering till nämnd

Återrapportering till Miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har skett kontinuerligt, beslut att godkänna redovisningen om delegationer och anmälningsärenden med rapporter om delegationsbeslut som beslutsunderlag finns för alla beslut redovisade i föregående punkt.

2015-08-26

<sup>9</sup> Entreprenadkontrakt, Utförandentreprenad, Beläggningsarbeten inom Falu kommun 2015-2017, uppdragsnr msn 02643/15-323, diarenr kontrakt: msn 0264/15-323

<sup>10</sup> Beslut enligt 6 kap.36§ Kommunallagen (1991:900): Tilldelningsbeslut, 2015-05-08, dnr: msn0264/15

<sup>11</sup> Entreprenadkontrakt, utförandentreprenad, direktupphandling Potthål Norr, 2015-10-02, uppdragsnr: msn02643/15-323, dnr: msn0565/15

<sup>12</sup> Entreprenadkontrakt, utförandentreprenad, direktupphandling återställning schakt, 2015-10-02, uppdragsnr: msn02643/15-323, dnr: msn0564/15

§135 godkännande av Beläggningsarbeten inom Falu kommun 2015-2017 NCC Roads AB – chef för trafik- och markenheten

2015-09-23

§149 godkännande av Hävning av avtal NCC Roads AB, beläggningsarbeten – ordförande Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden

2015-10-28

§167 godkännande av Utförandeentreprenad PEAB Asfalt AB, Potthål Norr – chef för trafik- och markenheten

§167 godkännande av Utförandeentreprenad PEAB Asfalt AB, Återställning schakt – chef för trafik- och markenheten Förvaltningsrättens bedömning

Ärendet prövades hos förvaltningsrätten då NCC Roads AB (NCC) ansökte om överprövning av giltigheten av de två avtalen.

NCC begärde av överprövning av ärendet med stöd av följande:

- Falu kommun har tilldelat kontrakten utan föregående annonsering enligt LOU.
- Det var inte absolut nödvändigt för kommunen att tilldela kontrakten och det förelåg inte heller synnerlig brådska, och om det enligt rätten förelåg synnerlig brådska så hade den brådskan orsakats av kommunen. Huvuddelen av de arbeten som kommunens kontrakt avser, omfattas av befintligt driftskontrakt med NCC. Det förelåg således ingen risk för att arbetena inte skulle komma att utföras för det fall direktupphandlingen inte genomfördes.<sup>13</sup> Huvuddelen av de arbeten som Peab hittills har utfört inom ramen för kontrakten avser asfaltering efter grävningar, där NCC inom ramen för sitt funktionsansvar enligt befintligt driftskontrakt tidigare har fyllt hål med krossad asfalt, grus och oljegrus. Många av dessa ifyllda hål som nu asfalteras av Peab har stått oasfalterade under många år och avser således inte några akuta åtgärder.<sup>14</sup>
- Kontrakten avser arbeten av samma slag och värdet ska räknas samman vid bedömning om direktupphandling får ske enligt LOU.<sup>15</sup>

Falu kommun bestred bifall till ansökan och framförde följande:

- För att undvika allvarliga personskador förelåg det synnerlig brådska att upphandla återställning av schakt. När kommunen hävde avtalet med NCC uppstod en akut

<sup>13</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2. Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s 6

<sup>14</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2: Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s 7

<sup>15</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2. Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s 2

situation. Kommunen har ett strängt ansvar för sina vägar och vidtog därför en akut åtgärd för att undvika skador på väg samt att skador skulle åsamkas tredje man. Det befintliga kontrakt som kommunen har med NCC avseende drift och underhåll omfattas inte av arbeten för återställning av schakt.<sup>16</sup>

- Kommunen tillfrågade fyra leverantörer vid direktupphandlingen om att lämna anbud, men NCC lämnade inte något anbud och har inte lidit någon skada.

Förvaltningsrättens skäl för avgörande:

- Förvaltningsrätten konstaterar att de två avtalen: "Återställning schakt" kontraktssumma 503 000 och "Potthål Norr" kontraktssumma 505 500, uppvisar stora likheter med varandra avseende så väl tid som innehåll. Falun kommun har inte heller närmare redogjort för de bakomliggande skälen till att upphandlingen ändå kommit att delas upp i två kontrakt. Förvaltningsrätten finner det troligt att upphandlingen har delats upp i syfte att kringgå bestämmelserna i LOU. Enligt förvaltningsrätten bör det samlade värdet av kontraktens arbeten beaktas, vilket innebär att dessa överstiger den gräns som ställs upp för direktupphandling i LOU. Förvaltningsrätten finner därför att Falun kommun inte har haft rätt att använda direktupphandling på grund av kontraktets värde.<sup>17</sup>
- Förvaltningsrätten finner inte att Falun kommun har visat att de aktuella beläggningsarbetena har haft sådan betydelse för trafiksäkerheten och för människors liv och hälsa att det har varit absolut nödvändigt att tilldela kontraktet utan föregående annonsering. Falun kommun har anfört att synnerlig brådska uppstått till följd av att man hävde det tidigare upphandlade kontraktet med NCC. Så vitt framkommit i målet föranleddes kommunens hävning av avtalet med NCC av meningsskiljaktigheter parterna emellan rörande ersättning för vissa arbeten. Enligt förvaltningsrätten för de omständigheter som gett upphov till brådskan anses ha kunnat förutses av Falun kommun.<sup>18</sup>
- Förvaltningsrätten finner inte att Falun kommun har visat att samtliga förutsättningar för att tillämpa undantagsregeln om förhandlat förförande utan föregående annonsering (synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses)<sup>19</sup>
- Falun kommun har som kommunal väghållare ett ansvar att åtgärda fel och brister på det kommunala vägnätet. Utifrån vad som anförts från kommunens sida i målet, kan förvaltningsrätten emellertid inte finna att ett avbrott av de nu direktupphandlade beläggningsarbetena skulle äventyra trafiksäkerheten i sådan omfattning av skyddet för människors liv och hälsa allvarligt skulle riskeras. Förvaltningsrätten anser därför inte att

<sup>16</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falun kommun 2. Peab Asphalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15,s6

<sup>17</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falun kommun 2. Peab Asphalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15,s 4-5

<sup>18</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falun kommun 2. Peab Asphalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s 8

<sup>19</sup> LOU 4 kap §5 3 stycket

det har kommit fram sådana omständigheter som omfattas av begreppet tvingade hänsyn till ett allmänintresse.<sup>20</sup>

Förvaltningsrätten förklarar avtalen mellan Falu kommun och Peab som ogiltiga och bifaller NCC's prövning.<sup>21</sup>

## 10. Sammanställning och kommentarer

Falu kommun gjorde två felaktiga upphandlingar ("Potthål norr" och "återställning av schakt") och följde inte Lagen om offentlig upphandling (2007:1091). De två upphandlingarna uppvisar stora likheter med varandra och eftersom det är inte enbart det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret, borde Falu kommun ha insett att dessa avtal är ogiltiga.

KPMG instämmer således i förvaltningsrättens dom att kommunen inte följer upphandlingsreglerna i Lagen om offentlig upphandling (2007:1091).

Utifrån detta vill vi påpeka vikten av att Falu kommun i upphandlingssammanhang nyttjar försiktighetsprincipen. I och med att upphandlingar har varit en aktuell fråga i kommunen under flera år, bedömer vi det som viktigt att vid tveksamma fall, hellre väljer ett förfarande som inte är i någon gråzon, utan strävar efter att noggrant följa det rådande regelverk som finns.

Vid granskningen av de anbud som inkom för "återställning av schakt" framkommer även att Peabs bud från början var 693 000:-. När avtalet sedan undertecknades var det till summan av 503 000:-. Förklaringen som chef för trafik- och markenhet ger till detta är:

"En av grunderna för att dela på arbetet i två upphandlingar var att vi hoppades att vi skulle få två entreprenörer som tog varsitt område.

Anledningen var att beläggningssäsongen var redan långt gången och vi ville få så mycket arbete gjort som möjligt.

När vi väl var framme vid kontraktskrivande skruvade vi ner volymerna då vi bedömde, att under en normal säsong, att Peab inte skulle hinna med allt detta arbete. Risken var att väderleken skulle bli ett "hinder" och vi skulle få betala för ej utförda arbeten. Därav skruvade vi ner volymen för uppdraget"<sup>22</sup>

Vid ett korrekt förfarande hade upphandlingen här behövts göras om. Varje anbudslämnande företag ska ges samma möjlighet som Peab gavs att anpassa sitt anbud efter de nya förutsättningarna.

Ärendet var känt av hos högre tjänstemän och politisk ledning, men både förvaltningschef och jurist ställde sig tveksam till förfarandet. Något som chef för trafik- och markenhet inte tog någon

<sup>20</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2. Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s 9

<sup>21</sup> Dom Förvaltningsrätten i Falun, Sökande: NCC Roads AB Motparter 1: Falu kommun 2. Peab Asfalt AB, 2015-12-01, mål nr: 4540-15, s 1

<sup>22</sup> E-post svar från chef trafik- och markenhet, 20160314

hänsyn till. Chef för trafik- och markenhet gjorde en bedömning om att synnerlig brådska förelåg när man gjorde direktupphandlingen och man gjorde även bedömningen att det i det här fallet skulle vara möjligt att dela upp dessa två arbeten i två olika direktupphandlingar. Förvaltningsrätten delar inte Falu kommuns bedömning och avslår bedömningen om synnerlig brådska samtidigt som man anser att Falu kommuns uppdelning av de två upphandlingarna är ett sätt att försöka frångå lagen om offentlig upphandling.

Vid granskningen av de anbud som inkom för "återställning av schakt" framkommer även att Peabs bud från början var 693 000:-. När avtalet sedan undertecknades var det till summan av 503 000:-. Vid ett korrekt förfarande hade upphandlingen här behövts göras om. Varje anbudslämnande företag ska ges samma möjlighet som Peab gavs att anpassa sitt anbud efter de nya förutsättningarna.

Vidare kan granskningen också konstatera att om upphandlingarna och avtalen varit korrekta så frångick de även den fastställda delegationsordningen:

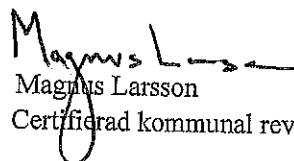
I den dokumentation som KPMG har tagit del av framgår att chef för trafik- och markenhet har delegation på att träffa ekonomisk uppgörelse med annan entreprenör samt anskaffa tjänster på upp till tio prisbasbelopp, vilket 2015 innebar 445 000.<sup>23</sup> De felaktiga direktupphandlingar som här gjordes har, trots summorna 503 000 respektive 505 500, undertecknats av chef för trafik- och markenhet. Belopp som överstiger de tio prisbasbelopp som är gränsen i delegationsordningen. Avtalen borde enligt delegationsordningen undertecknats av förvaltningschef.

Det framkommer även att chef för trafik- och markenhet meddelat förvaltningschef, nämnsordförande och jurist att kontraktsbeloppen understeg tio prisbasbelopp, vilket de inte gjorde.

Datum som ovan  
KPMG AB



Maria Skalk  
Revisor



Magnus Larsson  
Certifierad kommunal revisor/Kundansvarig

<sup>23</sup> Vidaredelegation Miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen – miljö- och samhällsbyggnadsnämndens ansvarsområde, dnr: msn0020/15, s1